Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

30 545 Uitvoering Wet Werk en Bijstand

Nr. 191 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 oktober 2015

Met deze brief informeer ik u over het macrobudget en de publicatie van de actuele budgetten voor 2016 van de gebundelde uitkering van de Participatiewet (PW). De budgetten voor 2016 zijn, net als vorig jaar, verdeeld op basis van het door het SCP ontwikkelde multiniveau-model. In deze brief wordt ingegaan op de verbeteringen die in het verdeelmodel 2016 zijn doorgevoerd en wordt een reactie gegeven op het advies van de Raad voor de Financiële Verhoudingen (Rfv), zoals de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid mij heeft verzocht. Daarnaast geef ik ook mijn reactie op het advies van professor Allers.

Met de budgetten worden gemeenten voorzien van middelen voor de verstrekking van uitkeringen op grond van de Participatiewet (PW), de IOAW, de IOAZ en aan startende zelfstandigen in het kader van het Bbz 2004. Gemeenten ontvangen deze middelen als één gebundelde uitkering. Ik ben voornemens, zoals gebruikelijk is, de budgetten rond 1 oktober op het Gemeenteloket te publiceren. De beschikkingen zullen later in oktober worden verstuurd.

Macrobudget

Uitgangspunt in de financieringssystematiek is, dat voor alle gemeenten samen een toereikend macrobudget wordt vastgesteld. Dit gebeurt door uit te gaan van de realisaties in het voorgaande jaar, van een inschatting van de effecten van de conjunctuur, de effecten van Rijksbeleid en van een indexering voor de loon- en prijsontwikkeling. Voor de conjunctuurraming wordt de actuele en onafhankelijke rekenregel van het Centraal Planbureau (CPB) gevolgd.

Het definitieve macrobudget 2015 voor de gebundelde uitkering bedraagt € 5.595,2 miljoen en is daarmee € 83,2 miljoen hoger dan het voorlopige macrobudget 2015. Dit wordt vooral veroorzaakt door de hoger dan

kst-30545-191
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

verwachte realisaties van gemeenten aan uitkeringen in 2014, de loon- en prijsbijstelling voor 2015 en effecten van Rijksbeleid.

Het voorlopige macrobudget 2016 voor de gebundelde uitkering bedraagt € 5.618,1 miljoen. Dit is een stijging met € 23,0 miljoen ten opzichte van het definitief vastgestelde macrobudget voor 2015 ter grootte van € 5.595,2 miljoen. Deze stijging hangt samen met de (voorgenomen) invoering van een aantal beleidsmaatregelen, waaronder de invoering van de Participatiewet en het wetsvoorstel Vrijlating lijfrenteopbouw en inkomsten uit arbeid en bevordering vrijwillige voortzetting pensioen-opbouw. Tegenover een toegenomen volume als gevolg van deze maatregelen staat een lichte daling van de gemiddelde uitkering.

Dit is een overloopeffect van de invoering van de kostendelersnorm. Omdat de kostendelersnorm voor het zittend bestand pas halverwege 2015 is ingegaan, werkt het effect pas in 2016 volledig door in de gemiddelde uitkering.

Het voorlopige macrobudget 2016 kan nog worden bijgesteld als gevolg van nieuwe inzichten in het gerealiseerde volume en de gerealiseerde prijs in 2015, de effecten van de conjunctuur en Rijksbeleid en de bijstelling voor de loon- en prijsontwikkeling. Gemeenten zullen hierover worden geïnformeerd in september 2016 als het macrobudget 2016 definitief wordt vastgesteld. Onder het vorige verdeelmodel werden risico's voor individuele gemeenten onder andere beperkt doordat gemeenten, onder voorwaarden, in aanmerking konden komen voor een incidentele aanvullende uitkering (IAU) of meerjarige aanvullende uitkering (MAU). De financiering van deze voorzieningen berust op onderlinge solidariteit en herverdeling tussen gemeenten. Dat betekent dat deze voorzieningen uit het hiervoor beschreven macrobudget (twee jaar later) worden betaald. De uitkering aan gemeenten in het kader van de IAU en de MAU in 2014 wordt dus gefinancierd vanuit het macro-budget 2016. Uit het macrobudget voor 2016 wordt € 44,3 miljoen gereserveerd voor aanvullende uitkeringen waarvan € 24,8 miljoen voor de IAU en € 19,5 miljoen voor de MAU.

Verbeterslag verdeelmodel 2016 en actualisatie gegevens

Ik heb gekozen voor dit model, omdat het wetenschappelijk gezien het beste de benodigde budgetten kan bepalen. Een verdeelmodel moet in mijn ogen echter altijd open staan voor verbetering. Ook in de beginjaren van het vorige model waren verbeteringen aan de orde. Via de begelei-dingscommissie zijn de VNG, Divosa, Rfv en gemeenten nauw betrokken geweest bij het proces om te komen tot verbeteringen in het model 2016. In mijn brief van 19 juni 2015 (Kamerstuk 30 545, nr. 162) heb ik u geïnformeerd over de bestuurlijke afspraken die ik aan het eind van dit proces met de VNG heb gemaakt over de aanpassingen van het verdeel-model ten behoeve van de verdeling 2016. Afgesproken is de volgende verbeteringen door te voeren:

– Allereerst worden de uitgaven van gemeenten voor dak- en thuislozen en instellingsbewoners buiten de objectieve verdeling om gecompen-seerd vanuit het beschikbare macrobudget. Dit gaat landelijk om ruim € 100 miljoen (1,9% van het macrobudget) dat verdeeld wordt op basis van de historische uitgaven.
– De arbeidsmarktindicatoren bevolkingsgroei, banengroei en het aandeel WW-ontvangers worden toegevoegd.
– Er wordt een uitsplitsing gemaakt naar wonend in een sociale huurwoning of in een particuliere huurwoning
– De RPA-regio wordt gekozen als niveau waarop de arbeidsmarktsitu-atie in een regio wordt meegenomen.

– De factoren matig leefbare wijk en netto participatie op regionaal niveau worden weggelaten.

Naar aanleiding van het advies van de VNG en de actualisatie van de data zijn hierin nog twee wijzigingen aangebracht:
– Het advies van de VNG wordt gevolgd om voorlopig vast te houden aan COROP-regio en niet over te stappen op RPA-regio.
– Daarnaast bleek na de actualisatie van de data dat banengroei niet significant bijdraagt aan de verklaring van de bijstandskans. Om die reden is deze indicator uiteindelijk niet opgenomen.

Mij is gebleken dat het ingewikkeld is om het model inzichtelijk te maken voor gemeenten. Aangezien ik hecht aan transparantie en reproduceerbaarheid, heeft het SCP aan onderzoeksbureau SEO gevraagd de reproduceerbaarheid van het model nader te onderzoeken. Het model is daarmee volledig reproduceerbaar. Uit de reproductie zijn ook enkele kleine verbetersuggesties naar voren gekomen. Deze zijn eveneens verwerkt voor de verdeling 2016 en daarmee onderdeel geworden van de verbeterslag. Het gaat om de volgende suggesties:
– Verbeteren van de aansluiting van de definitie voor samenstelling huishouden tussen de Enquête Beroepsbevolking en de Gemeentelijke Basisadministratie.
– Aanscherpen van de afleiding van huishoudens met bijstand.
– Aanscherpen van de afleiding van de factoren in het verdeelmodel.

Tot slot is een technische verbetering doorgevoerd in de manier waarop de uitkomsten van de Enquête Beroepsbevolking (EBB) representatief worden gemaakt voor de Nederlandse bevolking. Wethouder dhr. Leisink uit Arnhem heeft ons op deze verbetermogelijkheid gewezen. Deze technische aanpassingen hebben een beperkt effect op de uitkomsten van de verdeling.

Uitkomsten budgetverdeling 2016

Het model dat de bijstandskansen voor de verschillende huishoudtypen voorspelt voor 2016 is verbeterd ten opzichte van vorig jaar. De verbeteringen in het model en het gebruik van de meest recente gegevens leiden logischerwijs tot budgetverschuivingen. De spreiding in de verschuivingen in de budgetaandelen is kleiner dan een jaar geleden en vergelijkbaar met de jaren voor de invoering van het nieuwe model. Het budgetaandeel van de kleine (minder dan 15.000 inwoners) en de middelgrote (tussen 15.000 en 40.000 inwoners) gemeenten samen stijgt licht in vergelijking met 2015. Het budgetaandeel van de grote gemeenten (meer dan 40.000 inwoners) daalt licht in vergelijking met 2015. Bijna tweederde (63%) van de gemeenten ontvangt in 2016 een hoger budget dan in 2015. Een vergelijkbaar effect geldt ook voor kleine (64%), middelgrote (62%) en grote (63%) gemeenten. Er zijn 44 gemeenten waarbij het budgetaandeel met meer dan 10% stijgt en 11 (7 kleine, 3 middelgrote en 1 grote) gemeenten waarbij het budgetaandeel met meer dan 10% afneemt.

Net als in 2015 wordt 50% van de verdeling gebaseerd op de historische uitgaven van de gemeenten. Voor 2016 worden daarvoor de uitgaven in 2014 gebruikt. Uit tabel 1 blijkt dat de budgetverdeling voor 2016 leidt tot beperkte herverdeeleffecten ten opzichte van de gerealiseerde uitgaven in 2014.

Tabel 1 Ex ante herverdeeleffecten 2014 naar gemeentegrootte, model 2016

	Middelgroot		Groot		Totaal	
<-10%	0	0%	2	2%	2	1%
-10%-5%	4	2%	11	9%	15	5%
-5%-0%	54	27%	28	24%	82	26%
0 - 5%	93	47%	29	25%	122	39%
> 5%	48	24%	47	40%	95	30%
Totaal	**199**	**100%**	**117**	**100%**	**316**	**100%**

Gemeenten met een tekort van meer dan 5% kunnen achteraf een beroep doen op het vangnet. Naar verwachting gaat het in totaal om 17 middelgrote en grote gemeenten (zie bovenstaande tabel). Bij een tekort van 5% tot en met 10% dragen gemeenten zelf de helft van het tekort. Bij een tekort van meer dan 10% wordt het tekort volledig gecompenseerd. Door deze systematiek kan het tekort dat een gemeente voor eigen rekening moet nemen nooit meer zijn dan 7,5% van het budget. Op basis van de huidige cijfers verwacht ik dat het beroep op het vangnet voor 2016 beperkt zal zijn, ook in vergelijking met voorgaande jaren.

Op donderdag 1 oktober worden gemeenten over de voorlopige budgetten 2016 geïnformeerd via het Gemeenteloket van SZW: www.gemeenteloket.minszw.nl. De beschikkingen worden later in oktober aan gemeenten verzonden. Bij de beschikkingen kunnen er nog minimale verschillen zijn. Er is echter geen reden de bekendmaking van de budgetten hierop te laten wachten.

Reactie op het advies van de Raad voor de financiële verhoudingen

De Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) onderschrijft in haar advies de keuze voor het multiniveau-model en vindt dit een betere benadering dan de manier waarop in het vorige model de bijstandsuitgaven werden voorspeld. Ook leiden de aanpassingen voor 2016 in de ogen van de Rfv tot een beter model dan in 2015. De Rfv concludeert dat de wijze waarop het model in 2016 wordt toegepast, namelijk door het objectieve verdeelmodel voor de helft mee te wegen en door het verlagen van het eigen risico voor gemeenten, de uitkomsten van de budgetverdeling voor de Rfv aanvaardbaar maakt.

Daarbij merkt de Rfv op dat de uitkomsten van het model 2016 voor de bulk van gemeenten een betere benadering voor de bijstandsuitgaven zijn, maar een slechtere aansluiting opleveren voor de bijstandsuitgaven voor een groep gemeenten die op een aantal kenmerken sterk afwijkt van het Nederlands gemiddelde. Hierbij wordt met name gedoeld op de regionale centrumfunctie die sommige (grote) gemeenten hebben. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Rfv heeft het SCP nogmaals onderzocht of dit kenmerk in het verdeelmodel wordt gemist. Dit blijkt niet het geval. Ook is bekeken of gemeenten met groeikernen onvoldoende in het model zitten. Ook dit blijkt niet het geval. Noch in de verbeterslag noch in de aanvullende analyse heeft het SCP de door de Rfv aangedragen oorzaken voor deze afwijkingen voor groepen gemeenten kunnen vaststellen. Hierover heeft vervolgens overleg plaatsgevonden met de Rfv. In dat overleg is gezamenlijk met de Rfv geconcludeerd dat er op dit moment geen andere factoren in beeld zijn die de verschillen kunnen verklaren en dat het niet haalbaar is om hier nog nader onderzoek naar te doen voor de verdeling 2016. De Rfv heeft vervolgens aangegeven ermee te kunnen instemmen dat nu alle energie wordt aangewend voor de doorontwikkeling van het model 2017 en dat dan opnieuw gekeken wordt naar mogelijke afwijkingen voor groepen gemeenten.

De Rfv adviseert ten slotte het beroep op het vangnet, voor zover dat hoger uitvalt dan in eerdere jaren, vanuit de Rijksbegroting aan te vullen voor het macrobudget. De Rfv meent dat het risico van een niet goed functionerend verdeelmodel niet alleen ten laste mag komen van de collectiviteit van gemeenten. De verwachting is echter dat het beroep van € 100 miljoen, zoals de Rfv in zijn advies schrijft een forse overschatting is. Na overleg met de Rfv is gebleken dat bij de berekening van dit bedrag geen rekening is gehouden met het eigen risico van gemeenten. Als daarmee wel rekening gehouden wordt dan is het te verwachten beroep op het vangnet (voor zover dat nu al te bepalen is) veel lager en ook lager dan het gemiddeld toegekende bedrag aan IAU en MAU over de afgelopen jaren.

Reactie op het advies van prof. dr. M.A. Allers

Prof. Allers is positief over de individuele voorstellen, maar maakt daarbij enkele kanttekeningen. Zo geeft hij aan dat het onbevredigend is dat vanwege het gebruik van inkomensbestanden van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) voor een groep huishoudens de woonsituatie niet bepaald kan worden. Prof. Allers adviseert de ontbrekende groep beter in beeld te brengen. Naar aanleiding van dit punt heeft het CBS desgevraagd de woonsituatie van de ontbrekende groep nader geduid, via koppeling met andere bestanden. De resultaten hiervan zijn door het SCP verwerkt voor de verdeling van 2016. Prof. Allers adviseert ook nader te bezien of lokaal klantenpotentieel (maat voor centrumfunctie) bijdraagt aan de voorspelling van de kans op bijstand. Het SCP heeft dit op verschillende manieren gedaan en geconcludeerd dat deze factor op geen van de onderzochte manieren een toegevoegde waarde blijkt te hebben.

Prof. Allers concludeert dat de verbeteringen niet tot hele grote verschuivingen leiden en de herverdeeleffecten gemiddeld genomen iets verminderen, maar dat er voor enkele gemeenten wel flinke verschuivingen optreden. Hij geeft in dit kader in overweging dat een mogelijke tussenweg zou kunnen zijn nu alleen de aanpassing voor de dak- en thuislozen door te voeren en de andere aanpassingen te laten zitten. Deze suggestie neem ik niet over. De reden is dat de kans op bijstand met de verbeteringen beter wordt geschat. Hierdoor kan het budget zuiverder worden bepaald en nemen de herverdeeleffecten gemiddeld genomen af.

Overleg met de VNG

Op 18 juni heb ik op bestuurlijk niveau met de VNG de volgende afspraken gemaakt:
– De verbetersuggesties worden doorgevoerd ten behoeve van de verdeling 2016.
– In 2016 wordt net als in 2015 de helft van het budget nog verdeeld op basis van het gemeentelijk historisch aandeel.
– De eigenrisico-drempel van het tijdelijk vangnet, voor zowel 2015 als 2016, wordt verlaagd naar 5%, met behoud van een getrapte vergoeding, waarbij tekorten tot en met 10% voor de helft worden vergoed en tekorten daarboven volledig.
– Na ontwikkeling van het verdeelmodel op basis van integrale data zal in het voorjaar van 2016 een tussentijds evaluatiemoment worden ingebouwd ten behoeve van de besluitvorming over het verdeelmodel 2017, het te hanteren historisch aandeel en de vormgeving van het vangnet.

Naar aanleiding van het advies van de Rfv heeft de VNG opnieuw verzocht het historisch aandeel in 2016 uit te breiden naar 75%. Ook is de VNG van mening dat het extra beroep op het vangnet als gevolg van het verbeterde

model vanuit de Rijksbegroting zou moeten worden aangevuld, zoals de Rfv adviseert. Op 24 september heb ik hierover bestuurlijk met de VNG gesproken. Daarnaast zijn de geaggregeerde uitkomsten 2016 op 29 september besproken met de VNG en Divosa.

In het bestuurlijk overleg van 24 september heb ik aangegeven dat ik – evenals de Rfv – geen aanleiding zie om af te wijken van de eerder gemaakte afspraken op 18 juni. Het verdeelmodel 2016 is verder verbeterd, de herverdeeleffecten zijn over het algemeen beperkt en het verwachte beroep op het vangnet is lager dan in de afgelopen jaren. Een verhoging van het historisch aandeel naar 75% zou bovendien ten koste gaan van veel gemeenten die er nu op vooruit gaan.

Definitieve budgetten 2015

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, worden twee correcties doorgevoerd in de budgetten 2015. Ten eerste de geconstateerde onjuistheid in de verwerking van gegevens voor de gemeenten Haarlemmermeer en Coevorden en ten tweede de onjuistheid in de door het CBS aangeleverde data. Op dit moment beziet het SCP in hoeverre het onderzoek van SEO naar de reproduceerbaarheid van het model 2015 en de verbetermogelijkheid ingebracht door wethouder dhr. Leisink zouden moeten leiden tot aanvullende correcties. Daarbij geldt dat geen enkele gemeente als gevolg van deze correcties een lager budgetaandeel zal ontvangen dan oorspronkelijk vastgesteld. Medio oktober zal het SCP de noodzakelijke berekeningen hebben uitgevoerd en zullen gemeenten geïnformeerd worden. Ik zal dan ook uw Kamer hierover informeren. De beschikkingen met het definitieve budget voor 2015 zullen vervolgens aan gemeenten worden verzonden.

Tot slot

Op basis van het bovenstaande kom ik, net als de Rfv, tot de conclusie dat het verdeelmodel 2016 een verdere verbetering is ten opzichte van het in 2015 toegepaste model en dat de uitkomsten van het verdeelmodel 2016 aanvaardbaar zijn. Ik dank alle betrokkenen voor hun bijdrage aan de verbeterslag 2016 en ik verheug me op de doorontwikkeling voor 2017, die ik net als de afgelopen jaren in nauw overleg met gemeenten en experts wil laten plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma